



Rapport de l'Ombudsman

**Enquête sur une réunion tenue par
la Ville du Grand Sudbury le 12 janvier 2021**

**Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Mai 2021**

Plainte

- 1 Mon Bureau a reçu une plainte à propos d'une réunion tenue par le conseil de la Ville du Grand Sudbury (la « Ville ») le 12 janvier 2021.
- 2 La plainte alléguait que le conseil avait discuté à huis clos du District de divertissements du Kingsway et que ce sujet ne relevait pas des exceptions énoncées dans la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi ») citées dans la résolution adoptée par le conseil pour se retirer à huis clos.
- 3 La plainte alléguait aussi que la résolution du conseil en vue de se réunir à huis clos n'avait pas été adoptée durant une partie ouverte au public de la réunion.

Compétence de l'Ombudsman

- 4 En vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* (la « Loi »), toutes les réunions d'un conseil municipal, d'un conseil local et des comités de l'un ou de l'autre doivent se tenir en public, à moins qu'elles ne relèvent des exceptions prescrites¹.
- 5 Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Loi accorde à quiconque le droit de demander une enquête visant à déterminer si une municipalité a respecté la Loi en se réunissant à huis clos. Les municipalités peuvent nommer leur propre enquêteur(euse). La Loi fait de l'Ombudsman l'enquêteur par défaut pour les municipalités qui n'ont pas désigné le(la) leur.
- 6 L'Ombudsman est l'enquêteur des réunions à huis clos pour la Ville du Grand Sudbury.
- 7 Quand nous examinons des plaintes sur des réunions à huis clos, nous cherchons à déterminer si la municipalité a respecté les exigences de la Loi en matière de réunions publiques, ainsi que ses procédures de gouvernance.
- 8 Depuis 2008, notre Bureau a enquêté sur des centaines de réunions à huis clos. Pour aider les conseils municipaux, le personnel municipal et le public, nous avons créé un recueil en ligne des cas de réunions publiques. Nous avons rédigé ce recueil interrogeable pour permettre aux intéressé(e)s d'accéder facilement aux décisions de l'Ombudsman et à ses interprétations des règles des réunions publiques. Les membres du conseil et le personnel peuvent consulter ce recueil pour éclairer leurs discussions et leurs décisions afin de

¹ L.O. 2001 chap. 25.

déterminer si certaines questions devraient ou pourraient être discutées à huis clos, et pour examiner des questions de procédure des réunions publiques. Des sommaires des décisions antérieures de l'Ombudsman sont consultables dans ce recueil à : <https://www.ombudsman.on.ca/digest-fr/accueil>.

Processus d'enquête

- 9 Le 22 janvier 2021, nous avons avisé la Ville de notre intention d'enquêter sur cette plainte.
- 10 Mon personnel a examiné le règlement de procédure de la Ville et les parties pertinentes de la Loi. Nous avons aussi examiné la documentation de la réunion, y compris l'ordre du jour, les procès-verbaux de la séance publique et de la séance à huis clos, ainsi que la diffusion archivée de la réunion.
- 11 Nous avons parlé avec le(la) plaignant(e), ainsi qu'avec le maire et le greffier/solliciteur, pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la réunion et sur la procédure modifiée de la Ville pour tenir des réunions électroniques en raison de la pandémie de COVID-19.
- 12 Mon Bureau a bénéficié d'une complète coopération dans cette affaire.

Règlement de procédure

- 13 Le règlement de procédure de la Ville (Règlement 2019-50) stipule que les réunions peuvent se dérouler à huis clos conformément à l'article 239 de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, à condition que le conseil adopte une résolution indiquant la raison de tenir la réunion à huis clos ainsi que la nature générale du sujet à examiner.
- 14 L'article 11 du règlement prévoit que les réunions à huis clos doivent être inscrites au calendrier pour se tenir immédiatement avant une réunion ordinaire ou extraordinaire du conseil, et doivent prendre fin au moins dix minutes avant l'heure prévue pour le début de la réunion ordinaire ou extraordinaire, sauf si le(la) greffier(ère) en décide autrement.
- 15 Le règlement indique aussi que les réunions à huis clos du conseil sont présidées par le(la) maire(mairesse) adjoint(e) et que le(la) président(e) doit faire rapport au public après la reprise de la séance publique du conseil.

Réunions par voie électronique

- 16 À la suite des modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* par la *Loi de 2020 sur les situations d'urgence touchant les municipalités* et la *Loi de 2020 visant à favoriser la reprise économique face à la COVID-19*, le règlement de procédure d'une municipalité peut désormais permettre aux membres de participer à une réunion par voie électronique « dans la mesure et de la manière que ce règlement précise »². Les membres participant par voie électronique peuvent également être inclus(e)s dans le calcul du quorum.
- 17 Bien que ces modifications offrent une certaine souplesse supplémentaire en permettant de tenir des réunions par voie électronique, elles n'ont pas créé de nouvelles exceptions aux règles des réunions publiques, ni modifié les règles de procédure applicables. Les réunions municipales doivent toujours se tenir en public, sauf si le sujet de discussion relève de l'une des exceptions énoncées dans la Loi. L'avis des réunions doit toujours être communiqué conformément au règlement de procédure, les procès-verbaux des réunions doivent être consignés et une résolution doit être adoptée en séance publique avant de tenir la réunion à huis clos³.
- 18 Le conseil a modifié le règlement de procédure de la Ville pour que les membres puissent participer par voie électronique aux réunions publiques et aux réunions à huis clos, et compter dans le calcul du quorum. Les membres doivent informer le(la) greffier(ère) et le(la) président(e) de leur intention de participer par voie électronique à une réunion⁴.
- 19 Le règlement de procédure, tel que modifié, indique que le(la) président(e), en consultation avec le(la) greffier(ère), doit déterminer toute procédure à suivre pour s'assurer que les réunions électroniques sont conformes aux exigences de la *Loi sur les municipalités*.

Réunion du 12 janvier 2021

- 20 L'ordre du jour de la réunion du conseil du 12 janvier indiquait que cette réunion serait diffusée en ligne et à la télévision, en temps réel, et qu'elle serait également enregistrée et affichée sur le site Web de la Ville, à l'intention du public. Les membres du public n'ont pas été autorisé(e)s à observer la réunion en personne en raison des restrictions liées à la COVID-19.

² *Loi de 2001 sur les municipalités*, L.O. 2001 chap. 25, paragraphe 238 (3.3).

³ *Russell (Ville de) (Re)*, 2020 ONOMBUD 1 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j6n2v>>.

⁴ Règlement 2020-137.

- 21 L'ordre du jour indiquait que le conseil tiendrait une réunion à huis clos par voie électronique à 16 h, dans une salle de comité, pour discuter de deux sujets :
- un (1) point de discussion concernant des renseignements communiqués à titre confidentiel relativement à la Société de développement communautaire de la Ville du Grand Sudbury, et un addendum pour examiner une question privée (personne(s) pouvant être identifiée(s)) relativement à une question d'emploi, conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*, alinéas 239 (2) b) et i). **[traduction]**
- 22 L'ordre du jour indiquait également que le conseil tiendrait une séance publique à 18 h dans la salle du conseil, par participation électronique, pour traiter les autres points à l'ordre du jour.
- 23 Le procès-verbal de la séance à huis clos indique que la réunion a commencé à 16 h et que le conseil a adopté une résolution pour se retirer à huis clos à 16 h 02. Cette partie de la réunion n'a pas été diffusée à l'intention du public.
- 24 D'après le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues effectuées avec les personnes présentes à la réunion, le personnel a communiqué au conseil une mise à jour sur des renseignements confidentiels reçus de tierces parties concernant une proposition de développement. Nous avons été informés que les tierces parties avaient expressément demandé que les renseignements restent confidentiels.
- 25 Le conseil a ensuite discuté d'une question concernant une personne employée par la Ville. Le conseil a eu l'occasion de consulter à ce sujet le(la) conseiller(ère) juridique externe de la Ville, qui a participé par voie électronique à une partie de la réunion.
- 26 Le conseil a ensuite cessé la séance à huis clos à 20 h 20.
- 27 Nous avons été informés que la discussion à propos du deuxième point à l'ordre du jour de la séance à huis clos avait duré beaucoup plus longtemps que prévu, et que les réunions à huis clos de la Ville se terminent généralement avant l'heure prévue pour le début de la séance publique, à 18 h 00. De 18 h 00 à 20 h 50, un message a été affiché en diffusion directe indiquant que la réunion commencerait plus tard que prévu⁵.
- 28 D'après le procès-verbal de la séance à huis clos et les entrevues avec les personnes présentes à la réunion, le conseil n'a aucunement discuté du District de divertissements du Kingsway lors de la séance à huis clos.

⁵ <https://livestream.com/greatersudbury/events/9464845/videos/215956606>

- 29 Le conseil s'est réuni en séance publique dans la salle du conseil à 20 h 50 et la diffusion en direct a commencé alors. Un appel nominal a été effectué pour confirmer que les membres du conseil étaient connecté(e)s à la réunion électronique.
- 30 Le maire a ensuite fait de brèves remarques d'introduction et a souligné que, comme la séance à huis clos avait duré plus longtemps que prévu, le conseil ne serait peut-être pas en mesure de discuter tous les points en suspens à l'ordre du jour. Le maire a commenté les restrictions de santé publique récemment annoncées au sujet de la COVID-19, et il a déclaré qu'il demanderait au personnel de préparer un rapport actualisé sur le projet du District de divertissements du Kingsway. Le maire a demandé que la discussion à ce sujet soit reportée jusqu'à ce que le conseil dispose de renseignements actualisés.
- 31 Le maire adjoint a ensuite fait rapport sur les deux sujets discutés à huis clos et il a déclaré qu'aucune directive ou résolution n'était ressortie de la réunion.
- 32 Le conseil est ensuite passé à l'examen d'autres questions. La réunion a été levée à 21 h 05.

Analyse

- 33 Le(la) plaignant(e) qui a demandé à mon Bureau d'enquêter sur cette affaire a déduit des remarques faites par le maire en séance publique que le District de divertissements du Kingsway avait été discuté à huis clos, alors que ce point n'était inclus ni à l'ordre du jour, ni au rapport communiqué par le maire adjoint.
- 34 Ce sujet n'a pas été discuté lors de la séance à huis clos du 12 janvier. Nous avons conclu que les deux sujets discutés à huis clos relevaient des exceptions citées.

Applicabilité de l'exception des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée

- 35 L'exception des « renseignements privés » s'applique aux discussions qui révèlent des renseignements de nature personnelle à propos d'une personne identifiable, quand on peut raisonnablement s'attendre à ce que la personne puisse être identifiée si les renseignements étaient divulgués publiquement⁶.

⁶ *Ontario (Correctional Services) v. Goodis*, 2008 CanLII 2603 (ON SCDC), <<https://canlii.ca/t/1vkb1>>, paragraphe 69.

- 36** Bien que les renseignements concernant une personne à titre professionnel ne relèvent généralement pas de l'exception des « renseignements privés », ils peuvent néanmoins relever de cette exception s'ils révèlent quelque chose de personnel – par exemple s'ils concernent la conduite ou le rendement d'un(e) employé(e)⁷.
- 37** La discussion à huis clos du conseil le 12 janvier 2021 portait sur l'examen de la conduite d'un(e) employé(e) particulier(ère). Par conséquent, ce sujet relevait de l'exception.

Applicabilité de l'exception des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie

- 38** L'exception prévue à l'alinéa 239 (2) i) de la Loi s'applique à : « un secret industriel ou des renseignements d'ordre scientifique, technique, commercial, financier ou qui ont trait aux relations de travail, communiqués à titre confidentiel à la municipalité ou au conseil local et qui, s'ils étaient divulgués, pourraient, selon toutes attentes raisonnables, avoir pour effet de nuire gravement à la situation concurrentielle ou d'entraver gravement les négociations contractuelles ou autres d'une personne, d'un groupe de personnes ou d'une organisation. »
- 39** Comme mon Bureau l'a constaté lors d'une enquête précédente, le fait qu'une partie affirme souhaiter qu'une discussion reste privée ne signifie pas, en soi, que le sujet peut être discuté à huis clos en vertu de cette exception⁸.
- 40** Mon Bureau a déterminé que cette exception vise à protéger les renseignements confidentiels sur des tierces parties. Dans un rapport sur la Municipalité de St.-Charles, l'Ombudsman a conclu que les discussions sur le rapport d'un consultant financier à propos des pratiques comptables de la municipalité ne relevaient pas de cette exception⁹. Bien que le rapport du consultant ait porté la mention « communiqué à titre confidentiel », ce rapport résumait et analysait des renseignements concernant la municipalité, et non les renseignements d'une tierce partie¹⁰.

⁷ *Aylmer (Town) (Re)*, 2007 CanLII 30462 (ON IPC), <<https://canlii.ca/t/1scqh>>; *Madawaska Valley (Township) (Re)*, 2010 CanLII 24619 (ON IPC), <<https://canlii.ca/t/29p2h>>.

⁸ *Brockville (Ville de)*, 2016 ONOMBUD 12 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/h2sss>>.

⁹ *St.-Charles (Municipalité de) (Re)*, 2019 ONOMBUD 6 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/j2p1j>>.

¹⁰ *Ibid.*

- 41 Dans cette affaire, le conseil de la Ville du Grand Sudbury a reçu des renseignements commerciaux et financiers de tierces parties qui avaient été communiqués à titre confidentiel à la municipalité. Contrairement au cas de St.-Charles, ces renseignements appartenaient aux tierces parties plutôt qu'à la Ville.
- 42 Lors des entrevues, les personnes interrogées ont expliqué que les discussions sur le projet se poursuivaient, et que si les renseignements avaient été divulgués, ils auraient pu nuire à la position de négociation des parties intéressées. Nous avons été informés que si des détails de la proposition avaient été rendus publics, les tierces parties auraient pu subir des pressions pour fournir des fonds à d'autres municipalités, pour des projets similaires et avec des conditions similaires.
- 43 La divulgation des renseignements commerciaux et financiers fournis à la Ville par les tierces parties aurait pu nuire, selon toutes attentes raisonnables, à la position concurrentielle et aux négociations de ces tierces parties. Par conséquent, le sujet relevait de cette exception.

Manquement d'adopter une résolution pour se retirer à huis clos

- 44 Le maire et le greffier/solliciteur ont expliqué à mon Bureau qu'avant l'imposition des restrictions sur la présence en personne aux réunions, en raison de la COVID-19, le conseil tenait des réunions à huis clos dans une salle de comité, avant ses réunions ordinaires. La porte de cette salle restait ouverte et le public était invité à observer le conseil alors qu'il adoptait une résolution pour se retirer à huis clos, après quoi le public devait partir. Une fois la séance à huis clos terminée, le reste de la réunion était diffusé à partir de l'heure indiquée dans l'ordre du jour et le public pouvait également observer la réunion en personne dans la salle du conseil.
- 45 Cependant, le 12 janvier 2021, le public n'a pas été autorisé à se rendre dans la salle du conseil ou dans la salle de comité pour observer les réunions. La diffusion en direct de la réunion publique a commencé à 18 h 00 mais n'a pas inclus la résolution adoptée vers 16 h 00 par le conseil pour se retirer à huis clos.
- 46 Je reconnais que les municipalités ont dû faire face à des défis sans précédent pour adapter leurs activités durant la pandémie de COVID-19, alors que les lois applicables, les pratiques exemplaires et les directives en matière de santé publique continuent d'évoluer. Néanmoins, comme mon Bureau l'a souligné dans des rapports d'enquête antérieurs sur des réunions à huis clos, les modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* permettant la participation

électronique aux réunions n'ont pas modifié l'exigence fondamentale de tenir les réunions en public, permettant ainsi au public d'observer les délibérations du conseil¹¹. La Cour suprême du Canada a déterminé que les exigences de la Loi en matière de réunions publiques stipulent que le public est en « droit d'observer le déroulement des travaux du gouvernement municipal »¹².

- 47 Quand le public est exclu d'assister à une réunion en personne, il est impératif que le format électronique choisi permette au public d'observer toutes les parties d'une réunion, à l'exception d'une séance à huis clos dûment constituée.
- 48 En vertu du paragraphe 239 (4) de la Loi, les membres du public sont en droit d'observer le conseil adopter une résolution indiquant la nature générale des sujets à discuter, avant la tenue d'une séance à huis clos.
- 49 Cette exigence n'est pas une simple formalité. Comme la Cour d'appel de l'Ontario l'a précisé, cette exigence permet à la municipalité de donner une description générale des questions qui seront discutées de manière à maximiser les renseignements communiqués au public sans compromettre la raison de clore la réunion¹³.
- 50 Dans des rapports précédents publiés par mon Bureau, j'ai souligné que la résolution en vue de se retirer à huis clos ne peut pas être adoptée lorsque la réunion a déjà été fermée au public¹⁴. Les réunions doivent commencer par une séance publique et le public doit pouvoir assister à cette séance, ou l'observer d'une autre manière, même si le conseil compte se réunir à huis clos peu après¹⁵. Le fait d'inclure la proposition de résolution de retrait à huis clos dans un ordre du jour distribué avant une réunion ne peut pas se substituer à l'obligation d'inviter le public à observer l'adoption de la résolution, en réunion publique.

Opinion

- 51 Le conseil de la Ville du Grand Sudbury n'a pas discuté à huis clos du District de divertissements du Kingsway le 12 janvier 2021.

¹¹ *Westport (Village de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 5 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jdpvd>>.

¹² *London (Ville de) c. RSJ Holdings Inc.*, 2007 CSC 29, paragraphe 32, <<https://canlii.ca/t/1rtq2>>.

¹³ *Farber v. Kingston (City)*, 2007 ONCA 173 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/1qtzl>>.

¹⁴ *Burk's Falls / Armour (Village de / Canton d')*, 2015 ONOMBUD 26 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/gtp6x>>.

¹⁵ *Richmond Hill (Ville de) (Re)*, 2021 ONOMBUD 8 (CanLII), <<https://canlii.ca/t/jf6b4>>.

- 52 Les sujets discutés par le conseil en vertu des renseignements privés concernant une personne qui peut être identifiée et des renseignements communiqués à titre confidentiel par une tierce partie relèvent de ces exceptions.
- 53 Toutefois, le conseil a enfreint la Loi quand il a adopté une résolution pour se retirer à huis clos durant une partie de la réunion qui était effectivement fermée au public, étant donné que le public ne pouvait ni y assister en personne ni suivre une diffusion en direct.
- 54 Je préconise à la Ville du Grand Sudbury d'envisager toutes les options possibles pour s'assurer que le droit qu'a le public d'observer les réunions municipales est pleinement respecté, et que toutes les parties de ces réunions sont diffusées en direct en cas de restrictions à la présence en personne.

Recommandations

- 55 Je fais les recommandations suivantes pour aider la Ville du Grand Sudbury à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi et à améliorer la transparence de ses réunions :

Recommandation 1

Tous les membres du conseil et des comités de la Ville du Grand Sudbury devraient respecter avec vigilance leurs obligations individuelles et collectives afin de veiller à ce que la municipalité s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2001 sur les municipalités* et de son règlement de procédure.

Recommandation 2

Le conseil de la Ville du Grand Sudbury devrait s'assurer que le public peut observer toutes les parties ouvertes des réunions tenues par le conseil et ses comités, incluant les résolutions de se retirer à huis clos.

Rapport

- 56 Le conseil de la Ville du Grand Sudbury a eu l'occasion d'examiner une version préliminaire de ce rapport et de la commenter pour mon Bureau. À la lumière des restrictions mises en place à cause de la COVID-19, certaines modifications ont été apportées à notre processus habituel d'examen préliminaire et nous remercions le conseil et le personnel d'avoir fait preuve de coopération et de souplesse. Les commentaires que nous avons reçus ont été pris en compte dans la préparation de ce rapport final.
- 57 Ce rapport sera publié sur le site Web de mon Bureau et devrait également être rendu public par la Ville du Grand Sudbury. Conformément au paragraphe 239.2 (12) de la *Loi de 2001 sur les municipalités*, le Conseil devrait adopter une résolution indiquant comment il entend traiter ce rapport.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario